

Lettre de l'OFCE

Observations et diagnostics
économiques

n° 250

Vendredi 4 juin 2004

LES PETITS MOYENS D'UNE GRANDE PRIORITÉ : L'EMPLOI

Eric HEYER, Matthieu LEMOINE et Xavier TIMBEAU

Département analyse et prévision

Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement Raffarin a voulu amorcer un changement dans la politique de l'emploi. L'inspiration de ce changement est libérale et vise à favoriser les forces du marché pour redynamiser l'emploi. L'allègement des contraintes, l'accentuation des incitations à l'activité sont des principes directeurs, que ce soit pour limiter les abus supposés de la protection sociale ou pour accroître la participation et augmenter la population active. Les travailleurs seniors sont au centre de l'attention, puisque la réforme des retraites repose sur une hausse de l'activité après 55 ans. Conjointement, l'intervention publique directe doit être réduite et plus spécifiquement, les dispositifs d'emplois non marchands aidés. L'activation des dépenses pour l'emploi, c'est-à-dire un suivi personnalisé des chômeurs, des actions de formation ou la mobilisation des administrations pour accroître l'adéquation de l'offre de travail à la demande, est renforcée. Ces principes sont développés dans le rapport Marimbert « sur le rapprochement des services de l'emploi », remis au Ministre du travail en janvier 2004, dans le plan national d'action pour l'emploi, déposé par le gouvernement auprès de la Commission européenne en octobre 2003 ou dans les documents publiés à l'occasion de la Loi de finance pour 2004. Ils devraient être à la base du plan de cohésion sociale qui devrait être présenté par Jean-Louis Borloo le 9 juin 2004 à Jean-Pierre Raffarin.

Si un bilan chiffré de cette nouvelle politique ne peut être que partiel, puisque certaines mesures n'ont d'effet qu'à long terme, on peut, néanmoins, évaluer l'adéquation du diagnostic aux problèmes de l'emploi et les premiers résultats obtenus.

L'héritage des 35 heures

Le tableau 1 répertorie les principales mesures mises en place ou annoncées par le gouvernement Raffarin depuis 2002. L'assouplissement des 35 heures a été l'un de ses premiers chantiers. Les allègements de charges ne sont plus conditionnels à un accord 35 heures et sont fusionnés dans un allègement dit Fillon. Les entreprises à 35 heures conservent partiellement les allègements antérieurs, dits Aubry, diminués de la partie forfaitaire

de 610 euros par an pour les salariés au-delà de 1,7 SMIC. Les entreprises à 39 heures accèdent à un allègement supérieur à celui qu'elles avaient depuis 1993, dit Juppé. Contrairement aux allègements Aubry, l'allègement Fillon est calculé sur une base horaire. Il est maximal pour un salarié au SMIC horaire, indépendamment de son horaire effectif, et décroissant ensuite suivant le montant du salaire horaire pour être nul à 1,7 SMIC horaire. Dans le dispositif Aubry, l'allègement était calculé sur le salaire mensuel en référence à un « SMIC mensuel ». Le surcoût d'une heure supplémentaire, en tenant compte de la majoration et de la baisse de l'allègement induite par la hausse du salaire mensuel, était de plus de 100 % dans le dispositif Aubry et passe à moins de 25 % dans le dispositif Fillon avec une majoration réduite à 10 %. La réduction du coût marginal de l'heure supplémentaire associée à la hausse à 180 heures annuelles du contingent permet aux entreprises de pratiquer les 39 heures sans surcoût rédhibitoire. Le processus de diffusion des 35 heures s'est interrompu au milieu de l'année 2002, l'incitation financière disparaissant avec l'assouplissement des 35 heures. Il n'y a pas eu pour autant un retour sur les 35 heures, aucune entreprise ne s'étant risquée à revenir sur les accords déjà signés. L'accueil fait au récent rapport Ollier (rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1544 d'avril 2004) confirme, pour le moment, le *statu quo* sur les 35 heures : plus de diffusion, mais pas de retour en arrière. Le temps devrait progressivement éroder le stock de salariés à 35 heures, puisqu'il existe un avantage de coût horaire à être resté à 39 heures plutôt que d'être passé à 35 heures. Les entreprises qui sont restées à 39 heures bénéficient aujourd'hui de l'allègement qui compensait le surcoût de celles qui réduisaient la durée du travail à 35 heures. Les entreprises qui ont signé un accord 35 heures n'ont plus comme avantage éventuel qu'un dispositif d'annualisation.

La sortie du dispositif des SMIC multiples est le second volet de l'héritage des 35 heures. Pendant la diffusion des 35 heures, le basculement progressif à une référence mensuelle pour le SMIC induisait la multiplication de garanties mensuelles qui dépendaient de la date d'entrée dans les 35 heures. La complexité, mais aussi l'inégalité de traitement des salariés devant la norme minimale de

salairé, obligeait à une unification des SMIC, d'autant plus rapide qu'un avis du Conseil d'État demandait la résolution de cette question avant 2005. Le choix a été fait d'un alignement sur le SMIC horaire le plus haut, c'est-à-dire d'une hausse progressive jusqu'en 2005 du pouvoir d'achat du SMIC des salariés à 39 heures de 11,4 %. Pour les salariés dans les différentes garanties mensuelles (il y en a cinq en tout), les hausses de pouvoir d'achat sont comprises entre 4,9 % et 0 %. Une autre solution, moins coûteuse, aurait été un alignement sur le salaire mensuel le plus haut, c'est-à-dire celui d'un smicard au 1^{er} juillet 2002. Le salaire minimum aurait été une référence pour le temps plein, quelle que soit la durée du temps plein, comme aux Pays-Bas, par exemple. Cependant, ce salaire mensuel minimum aurait été en contradiction avec le principe réaffirmé d'un lien entre le salaire et le temps de travail.

Pour compenser ces hausses de SMIC, des baisses de charges ont été accordées aux entreprises, en fonction de la hausse effective à laquelle elles font face. La sortie de ce dispositif, laissé par le gouvernement Jospin, coûtera en année pleine 3 milliards d'euros à partir de 2005 (tableau 2) et il aura consommé une grande partie des marges de manœuvre du budget de la politique de l'emploi dans cette phase de vaches maigres (accentuée par les baisses d'impôts consenties en 2002 et en 2003, par ailleurs).

Changement de cap pour l'emploi aidé

Autre héritage laissé à la charge du gouvernement issu des législatives de 2002, les emplois aidés dans le secteur marchand s'élevaient à 493 000 personnes (CES contrats emploi

solidarité, CEC contrat emploi consolidé ou emplois jeunes), et au total, une part importante du budget de la politique de l'emploi était consacrée à des aides pour des emplois non marchands (5,8 milliards d'euro, soit ¼ du budget de la politique de l'emploi, exonérations de charges incluses). Le gouvernement Raffarin a choisi de réduire significativement ce type d'intervention et de privilégier les formules permettant de stimuler l'emploi dans le secteur marchand. Même si le discours qui fonde cette démarche est en partie doctrinal — l'emploi non marchand n'est pas nécessairement improductif et l'insertion impose des dispositifs lourds —, il est clair que les effectifs dans des dispositifs à faible rémunération et avec une faible exigence de production (non marchande) avaient atteint des sommets. Le point haut date de l'année 2000 (510 000 personnes en emplois aidés non marchands, dont 311 000 CES ou CEC et 199 000 emplois jeunes). La réduction progressive des CES et des CEC remonte à 1995 et a été continue depuis, de l'ordre de 25 000 par an. Le gouvernement Jospin avait prolongé cette réduction, mais l'introduction des emplois jeunes avait inversé la logique d'ensemble : les emplois aidés non marchands ont augmenté de 1997 à 2002. Au plus fort de la croissance (2000 et 2001), la progression s'est interrompue. Cependant, la différence est plus forte encore en terme de budget, puisque les emplois jeunes du gouvernement Jospin sont plus coûteux que les CES (un SMIC contre ½ SMIC) et la politique de substitution des premiers aux seconds alourdissait le budget de l'emploi. Le gouvernement Raffarin a initié une réduction de l'ordre de 70 000 emplois marchands non aidés depuis 2002 (moyenne 2002-2005).

TABLEAU I : PRINCIPALES MESURES POUR L'EMPLOI MISES EN ŒUVRE PAR LES GOUVERNEMENTS RAFFARIN I ET II

Mesure	Mise en application	Impact
Emploi des hôpitaux	Décision antérieure	Mise en œuvre des 35 heures dans les hôpitaux (décision antérieure) : + 40 000 postes de 2002 à 2004
Emplois jeunes (EJ), contrats emploi solidarité et consolidé (CES-CEC)	Juin 2002	Extinction des emplois jeunes, baisse des effectifs en CES-CEC Environ – 70 000 postes par an
Contrat jeune en entreprise (CJE)	Août 2002	CDI en entreprise, à temps plein, exonéré de charges, pour jeunes (16 à 22 ans) non qualifiés
Assouplissement 35 heures	Septembre 2002	Fin de la diffusion des 35 heures aux PME de moins de 20 salariés Augmentation du quota d'heures supplémentaires de 130 à 180 h Convergence par le haut des SMIC horaires à l'horizon 2005 Exonération de charges selon le salaire et non la durée du travail
Cotisations Unédic	Janvier 2003	Hausse des cotisations chômage (de 5,8 % à 6,4 %)
Emploi des administrations centrales	Janvier 2003	Non-remplacement partiel des départs à la retraite des fonctionnaires : environ – 5 000 postes en 2003-2004
CIVIS	Octobre 2003	Emplois d'utilité sociale : CDD de 3 ans au plus, en association, pour jeunes (de 16 à 24 ans) 25 000 entrées prévues d'ici fin 2005
Prime pour l'emploi (PPE)	Octobre 2003	Augmentation du montant Recentrage sur le temps partiel Versement de l'acompte
Prestations Unédic	Janvier 2004 (application aux nouveaux chômeurs dès 2003)	Régime général : baisse de la durée d'indemnité de 30 à 23 mois Problème de rétroactivité Intermittents : baisse des durées d'affiliation (de 12 à 10,5 mois) et d'indemnisation (de 12 à 8 mois), sous réserve d'une modification du protocole
Allocation spécifique de solidarité (ASS)	Janvier 2004	Restrictions annulées à la suite des élections régionales de mars 2004
Départs anticipés en retraites	Janvier 2004	Effet – 100 000 sur la population active en 2004, – 85 000 en 2005
Revenu minimum d'activité (RMA)	Avril 2004	Activation de l'insertion des Rmistes. Contrat à faible coût mais avec réduction des droits sociaux (retraite)
Restauration	Juillet 2004	Exonérations de charges jusqu'à fin 2005, puis baisse de TVA

Source : OFCE.

TABEAU 2 : COÛTS POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DES PRINCIPALES MESURES POUR L'EMPLOI MISES EN ŒUVRE PAR LES GOUVERNEMENTS
RAFFARIN I ET II

Milliards d'euros	2002	2003	2004	2005
Hôpitaux	0,80	0,50	0,30	
EJ, CES, CEC	- 0,10	- 1,60	- 1,50	- 1,10
CJE	0,04	0,20	0,22	0,20
35h et SMIC		0,75	1,20	1,20
Hausse des cotisations Unédic		- 2,00	- 0,30	- 0,10
Administrations centrales		- 0,01	- 0,13	
CIVIS		0,02	0,05	0,07
PPE		0,28	0,48	
Baisse des prestations Unédic		- 0,90	- 0,70	- 0,50
Retraites anticipées			1,40	1,20
RMA			0,02	
Restauration			0,50	1,00
Total	0,74	- 2,76	1,54	1,97
Total en cumulé	0,74	- 2,02	- 0,48	1,49
IRPP pour rappel	2,60	0,60	1,60	

Note : La diminution des prestations de l'Unédic est évaluée en tenant compte de la réintégration des « recalculés », dont le coût est évalué par l'Unédic à 1,2 milliard d'euros en 2004 et à 0,8 milliard pour 2005.

Sources : Ministère des Finances, Unédic, calculs OFCE.

Le changement de cap est net et correspond bien à l'objectif affiché du gouvernement. Si la mise en application est indubitable, l'opportunité est plus discutable. L'emploi aidé non marchand est une mesure qui agit rapidement, et pour un coût à court terme plus faible que les autres mesures, sur l'emploi et contre le chômage. Favoriser l'emploi des jeunes dans le secteur marchand, par le contrat jeune en entreprise (qui réduit les charges sociales sous condition d'âge et de qualification) est d'une moindre efficacité à court terme pour un même budget ; comme le budget destiné aux publics prioritaires a été réduit dans le même temps de 11,5 % par an (tableau 3), le changement de cap a eu pour impact, toujours à court terme, d'augmenter le chômage, en particulier celui des jeunes. En raison du ralentissement de la croissance, la politique de l'emploi a ainsi pris un tour procyclique.

TABEAU 3 : BUDGET DU MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE L'UNÉDIC

Milliards d'euros	2003	2004
Ministère du travail	31,62	32,54
Gestion de la politique de l'emploi	1,87	1,90
Gestion de la formation professionnelle	0,78	0,78
Formation professionnelle	3,93	3,88
Publics prioritaires	6,37	5,64
Promotion de l'emploi et adaptations économiques	16,95	18,61
(dont allègements de charges)	(15,90)	(17,10)
Retrait d'activité et dépenses de chômage	1,73	1,74
Unédic	30,08	29,28
Indemnisation chômage	23,80	23,11
Formations et gestion du PARE	1,65	1,72
Pré-retraites	0,83	0,53
Autres dépenses	3,80	3,93

Note : Les dépenses d'assurance-chômage intègrent le coût de la réintégration des « recalculés », évalué par l'Unédic à 1,2 milliard d'euros en 2004.

Sources : Ministère des Finances, Unédic, calculs OFCE.

Le contrat jeune en entreprise repose sur l'hypothèse que l'insertion des jeunes se fait mieux par le monde de l'entreprise et la logique de marché (le SMIC provoque une distorsion qu'il convient de combattre). Quelques analyses économétriques le confirment : le taux d'emploi à la sortie des dispositifs aidés marchands est plus élevé que le taux d'emploi à la sortie des dispositifs aidés non marchands, y compris lorsqu'on contrôle la qualification ou d'autres paramètres individuels. Il peut y avoir cependant un problème de sélection : les jeunes dont l'insertion est problématique sont difficiles à repérer dans les fichiers statistiques, et ce sont ceux-là qui peuvent avoir besoin d'emplois non marchands. Les emplois jeunes du précédent gouvernement auraient pu être un outil d'insertion original et doté de moyens importants. Mais ils n'ont pas été ciblés sur les publics en difficulté ou en trajectoire d'exclusion. Par exemple, la dernière vague d'emplois jeunes a concerné principalement des diplômés ! En 2001, 80 % des nouveaux bénéficiaires avaient ainsi un diplôme strictement supérieur au CAP.

Le contrat « jeunes en entreprise » est plus ciblé, puisqu'il est destiné à des jeunes ayant un niveau de diplôme inférieur au bac et âgés de 16 à 23 ans. Il concerne potentiellement environ un million de jeunes. Le dispositif d'accompagnement, d'insertion et de qualification, indispensable pour les publics « difficiles », n'est pas adapté et ce contrat ne bénéficie que pour un tiers à des jeunes sans qualification (diplôme inférieur au CAP). L'effet d'aubaine est assez important car ce contrat sera appliqué à des jeunes déjà dans l'emploi, bien que des dispositions visent à limiter l'aubaine (il ne s'applique pas à un jeune employé depuis plus d'un an, ou à un jeune en CDI, ou si l'entreprise a licencié dans les six mois précédents).

Le contrat « jeunes en entreprise » résout le problème de jeunes dont l'accès à l'emploi est barré par un coût du travail trop important (à cause du salaire minimum et de leur manque d'expérience). Le chômage des jeunes est souvent jugé préoccupant, mais il masque d'un côté une alternance de phases courtes d'emploi et de chômage, qui peuvent être un moyen de mieux choisir un emploi stable par la suite, et de l'autre côté des trajectoires d'exclusion précoce. Plus de 100 000 jeunes sortent du système éducatif sans qualification ou diplôme (de l'ordre de 150 000 par an si on inclut comme seul diplôme le brevet des collèges). Ils ne bénéficient pas du filet de sécurité du RMI avant 25 ans, et la probabilité de chômage est très corrélée à l'absence de diplôme. En mars 2000, d'après l'enquête emploi, le taux de chômage des jeunes sortis du système éducatif sans diplôme est supérieur à 40 %, contre 20 % pour les titulaires d'un CAP (ces taux ne sont pas très éloignés de ceux constatés pour des diplômes justes supérieurs). Les trajectoires auxquelles sont exposés les jeunes sans qualification sont des trajectoires d'exclusion sans filet de protection. Parmi les 578 000 jeunes actifs sans diplôme, environ 50 000 bénéficient d'emplois aidés et 15 000 chômeurs bénéficient de la formation professionnelle (apprentissage, contrats en alternance) ou de formations d'insertion (SIFE, SAE). Ces diverses aides représentent une dépense annuelle d'environ 3 000 euros par jeune chômeur non qualifié, contre 10 000 euros par jeune chômeur qualifié.

À l'autre bout du spectre des âges, la réforme des retraites a un effet paradoxal sur la population active. Le mécanisme de la décote et de la surcote, l'annonce de la réduction des effectifs de préretraités et de dispensés de recherche d'emploi ont pour ambition d'augmenter le taux de participation des plus de 55 ans, qui est un des plus bas d'Europe. En 2004 et en 2005, la réforme

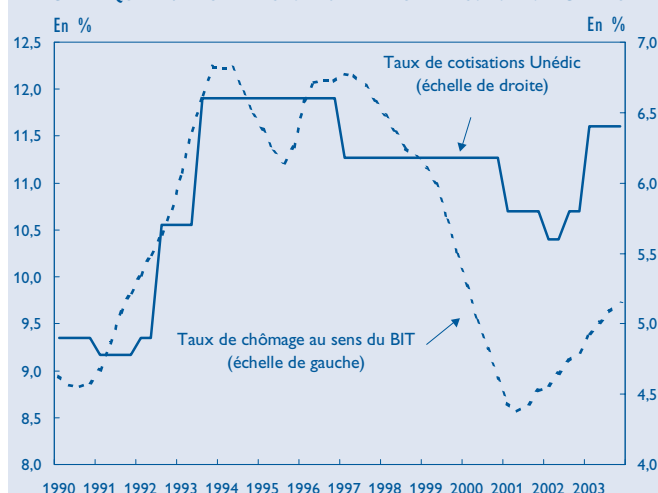
des retraites réduit au contraire l'activité des seniors, en permettant à ceux qui ont eu un début d'activité précoce (14-15-16 ans) de partir à la retraite avant 60 ans, s'ils ont cotisé plus de 40 ans (encadré 2). Si la participation des plus âgés et le solde des régimes de retraite s'en trouvent dégradés, le bien-être social est indéniablement augmenté.

La gestion budgétaire

La contrainte budgétaire a lourdement pesé sur la politique menée. La gestion de l'héritage des 35 heures, particulièrement des SMIC multiples, a consommé une partie importante de la marge de manœuvre disponible. La Prime pour l'emploi (PPE) est un instrument difficile à catégoriser, mais son effet supposé sur la population active par l'augmentation de l'incitation à travailler en fait un élément de la politique de l'emploi. Son augmentation en 2003 et l'introduction de l'acompte sont une contrepartie offerte aux revenus non imposables lors de la baisse de l'impôt sur le revenu. L'augmentation est d'ailleurs modeste (280 millions d'euros en 2003 et 480 en 2004), en regard des baisses d'impôt sur le revenu consenties aux ménages les plus aisés (5 milliards d'euros entre 2002 et 2004). Le recentrage sur le temps partiel permet *a priori* d'en augmenter l'efficacité, mais les montants en question restent faibles par rapport aux dispositifs étrangers comparables. Le montant de la PPE passe de 72 euros à 82 euros par mois pour un célibataire sans enfant travaillant à temps partiel. L'incitation au temps partiel est très faiblement augmentée. La logique budgétaire l'a emporté sur une refonte en profondeur de l'incitation au travail. Le faible impact que l'on peut attendre de telles mesures en situation de sous-emploi ne justifie sans doute pas que l'on s'y attarde, et l'augmentation de la prime pour l'emploi s'inscrit dans le paquet fiscal donné aux ménages.

La logique budgétaire a également pesé du côté des comptes sociaux. Les déficits accumulés par l'Unédic ont conduit à une politique procyclique, bien qu'une partie ait été récemment atténuée par la réintégration de chômeurs en fin de droit au régime de l'assurance-chômage. L'augmentation des taux de cotisations en 2003 est un renchérissement du coût du travail et une diminution du salaire perçu au moment où l'emploi et le revenu sont déjà pénalisés par le ralentissement économique. L'application de la nouvelle convention et la diminution des allocations par la réduction de la durée d'indemnisation et le durcissement des conditions d'indemnisation correspondent également à une ponction sur le revenu des chômeurs, alors que le chômage augmente. Si d'un côté la demande pour un emploi ou l'incitation au travail augmentent, de l'autre l'offre d'emplois disponibles décroît. Le rôle du système d'indemnisation devrait être contracyclique : lorsqu'il est plus difficile de trouver un emploi, lorsqu'un plus grand nombre se trouve au chômage, le système devrait assurer d'avantage d'allocations compensatrices. Le déficit de l'assurance-chômage doit se creuser lorsque le chômage augmente et être en excédent lorsqu'il diminue. Contrairement à ce que l'on pourrait souhaiter, le régime paritaire d'assurance-chômage a toujours été procyclique (graphique 1). La mise en place du PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi) et du PAP (Programme d'action personnalisé) a accentué le mouvement. Le PARE et le PAP sont des mesures d'activation de dépenses pour l'indemnisation et s'inscrivent dans les orientations définies dans le plan national d'action pour l'emploi.

GRAPHIQUE 1 : TAUX DE CHÔMAGE ET TAUX DE COTISATION UNÉDIC



Sources : INSEE et Unédic.

Ces mesures relèvent donc de la politique de l'emploi, au même titre que les baisses générales de charges sociales, que les 35 heures ou que les emplois jeunes. Pourtant, elles ont été menées et financées par l'Unédic, après une négociation difficile entre les partenaires sociaux. Il en résulte une complexité administrative, soulignée par le rapport Marimbert, et, surtout, l'explosion des coûts de l'assurance-chômage. Le PARE et le PAP ont été introduits en 2000, au moment où l'Unédic affichait des excédents qui, au lieu d'être conservés pour les mauvais jours, ont été absorbés par cette activation. D'après nos estimations, en attendant un bilan complet, le PARE et le PAP coûteraient en année pleine plus de 2,5 milliards d'euros (encadré 1), qui se décomposent en d'une part 1,5 milliard par an pour la suspension de la dégressivité et 1 milliard par an au titre de la formation et de l'administration du PARE. Le déficit cumulé de l'Unédic depuis 2000, annoncé à 7 milliards à la fin 2003, s'expliquerait pour plus de la moitié par la mise en place de ce dispositif. L'activation des dépenses d'assurance-chômage a un coût important (suivi des chômeurs, bilans de compétences, formation, stages), particulièrement en situation de fort chômage. Ainsi, les dépenses actives pour l'emploi sont trois fois moins élevées au Royaume-Uni qui se trouve au plein-emploi, qu'en France ou en Allemagne dont le taux de chômage est très élevé (tableau 4). Il serait logique que ces dépenses soient prises en charge dans le budget de la politique de l'emploi et non par le dispositif d'assurance-chômage, d'autant que celui-ci est géré par les partenaires sociaux et soumis à une contrainte budgétaire.

TABLEAU 4 : COMPARAISON INTERNATIONALE DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'EMPLOI

% du PIB en 2001	France	Allemagne	Royaume-Uni
Gestion de la politique de l'emploi	0,18	0,23	0,16
Formation professionnelle	0,42	0,34	0,12
Publics prioritaires	0,69	0,63	0,09
Indemnisation chômage	1,40	2,10	0,42
Pré-retraites	0,24	0,03	
Total	2,94	3,33	0,80

Sources : OCDE, calculs OFCE.

On retrouve, à une autre échelle, la confusion déjà notée à propos du régime des intermittents, dont le déficit relève plus du budget de la Culture que de l'assurance-chômage.

TABLEAU 5 : EMPLOI MARCHAND SIMULÉ ET OBSERVÉ

Glissements annuels en milliers	2001	2002	2003
Emploi marchand observé	234	54	- 13
Emploi marchand simulé avec e-mod.fr	263	72	- 25
Erreur d'estimation	- 29	- 18	12

Sources : Comptes nationaux, calculs OFCE (modèle e-mod.fr).

I. Impact de la nouvelle convention d'assurance-chômage

Une nouvelle convention d'assurance-chômage, remise en cause aujourd'hui, a été signée fin 2002 par les partenaires sociaux pour la période 2003-2005. Cette convention vise à réduire les déficits de l'Unédic. En effet, alors que les recettes restaient à peu près constantes, les dépenses sont passées de 21,4 milliards en 2000 à 26,3 milliards en 2002. Cette progression de 4,8 milliards d'euros est principalement liée à la mise en place du PARE en 2001. Après quatre années de baisse du chômage, les partenaires sociaux ont cru que le mouvement allait se poursuivre et permettait d'augmenter les dépenses par chômeur. Mais, contrairement aux anticipations des partenaires sociaux, le chômage est reparti à la hausse en 2001 et ces dépenses supplémentaires n'ont pas été compensées par la croissance. Selon l'Unédic (*Revue Statis*, n° 170), entre juin 2001 et juin 2003, les prestations chômage ont progressé de 53,5 % et un tiers de cette hausse est attribué à la suppression de la dégressivité des indemnités chômage et à l'augmentation du salaire journalier de référence. En ajoutant à cela un milliard de dépenses supplémentaires en formations et en entretiens d'évaluation, le PARE expliquerait environ 55 % de la progression des dépenses de l'Unédic, et le reste s'expliquerait par la hausse du chômage depuis 2001.

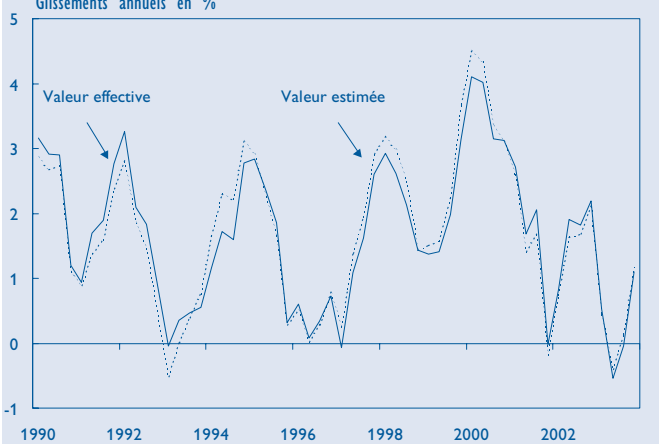
Pour réduire les déficits, les partenaires sociaux ont décidé d'une part d'augmenter le taux de cotisation à l'assurance-chômage (de 5,8 % à 6,4 %, à partir du 1^{er} janvier 2003) et, d'autre part, de réduire les durées d'indemnisation (de 30 à 23 mois dans la principale filière d'indemnisation, durées appliquées à l'ensemble des demandeurs d'emploi à partir du 1^{er} janvier 2004). En 2004, l'impact de la hausse du taux de cotisation sur les recettes de l'Unédic serait de 2,3 milliards. Les nouvelles durées d'indemnisation feraient baisser les dépenses de 1,9 milliard d'euros. La nouvelle convention aurait alors réduit le déficit de 4,2 milliards d'euros, et celui-ci aurait finalement atteint 1,2 milliard d'euros en 2004 (prévision Unédic). Si la nouvelle convention devrait résorber les déséquilibres financiers induits par le PARE tout en évitant de rétablir la dégressivité, la réduction des durées d'indemnisation a aussi conduit, dès le 1^{er} janvier, 215 000 chômeurs inscrits avant la réforme en fin de droit à indemnisation, dénommés par la suite les « recalculés ». Ceux-ci devraient par la suite basculer vers l'Allocation spécifique solidarité (ASS) ou vers le Revenu minimum d'insertion (RMI). Certains chômeurs ne se sont pas réinscrits à l'ANPE ; les absences au contrôle ont augmenté de 28 700 personnes en janvier (en données cvs) et le chômage a artificiellement baissé de 23 000 personnes.

Mais des plaintes pour rupture de contrat ont été déposées par les chômeurs « recalculés » et 35 d'entre eux ont obtenu le rétablissement de leur indemnité, suite à une décision du Tribunal de Grande Instance (TGI) de Marseille. En conséquence, la nouvelle convention devrait être modifiée par les partenaires sociaux, de manière à rétablir l'indemnisation des « recalculés ». Cette révision de la convention a été rendue possible par la décision du gouvernement de reporter une créance de 1,2 milliard d'euros que l'État détenait sur l'Unédic. Ces modifications des conditions d'indemnisation devraient perturber pendant quelques mois les statistiques du chômage.

En 2003, la politique de l'emploi n'a pas enrayer la montée du chômage...

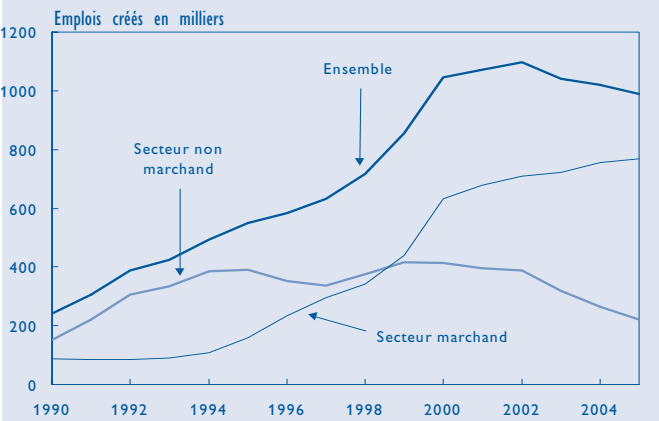
Les premiers résultats de cette politique de l'emploi sont brouillés par une conjoncture particulièrement mauvaise. Pour la première fois depuis 1993, l'économie française a subi 13 000 destructions nettes d'emploi dans le secteur privé¹ (tableau 5). Étant donnée la faiblesse de la croissance (0,5 %), des gains de productivité modérés (1,1 %) ont suffi à engendrer cette baisse de l'emploi. En modélisant la productivité du secteur marchand avec le modèle e-mod.fr², l'erreur en 2003 apparaît comme proche des erreurs moyennes sur le passé (graphique 2). L'équation simulée conduirait à un nombre de destructions d'emplois proche des destructions observées (- 25 000 contre 13 000, tableau 5). La baisse de l'emploi semble donc cohérente avec la position de la France dans son cycle de productivité.

GRAPHIQUE 2 : PRODUCTIVITÉ HORAIRE DU TRAVAIL DANS LES BRANCHES MARCHANDES



Note : Selon la NAF, les branches marchandes vont ici de EA à EP.
Source : Modèle e-mod.fr, calculs OFCE.

GRAPHIQUE 3 : EMPLOIS CRÉÉS PAR LES DIVERS DISPOSITIFS AIDÉS



Note : Les dispositifs aidés dans les secteurs non marchands comprennent les CES, les CEC, les CEV et les emplois jeunes. Dans le secteur marchand, sont pris en compte les effets des 35 heures, des exonérations générales de charges sociales, des contrats en alternance, des CIE, des contrats jeunes et des CIVIS. Les effets des divers dispositifs sont calculés à partir des coefficients emploi estimés par la DARES.
Sources : DARES, calculs OFCE.

1. En 2003, les destructions d'emplois salariés marchands ont directement découlé du ralentissement de la croissance (- 13 000). L'emploi indépendant (+ 3 000) a arrêté sa décline en raison des nombreuses créations d'entreprises (aides aux chômeurs créateurs d'entreprise plus généreuses avec le PARE).
2. L'équation relie la productivité horaire du travail aux fluctuations du coût du travail et à des mouvements tendanciels.

Comptant sur une reprise de l'activité et estimant le stock d'emplois aidés publics trop élevé, les gouvernements Raffarin I et II ont engagé une réorientation de la politique de l'emploi du secteur non marchand vers le secteur marchand (graphique 3). En 2003, environ 13 000 emplois aidés ont été créés dans le secteur marchand, grâce notamment aux exonérations générales de charges, à la mise en place des contrats jeunes en entreprises et aux aides à la création d'entreprise. En revanche, du côté non marchand, à la suite du non-renouvellement des emplois jeunes et des réductions d'effectifs en Contrats emplois solidarité (CES), 70 000 emplois aidés ont été détruits. Globalement, en 2003, les divers dispositifs aidés auraient ainsi diminué l'emploi de 57 000 personnes.

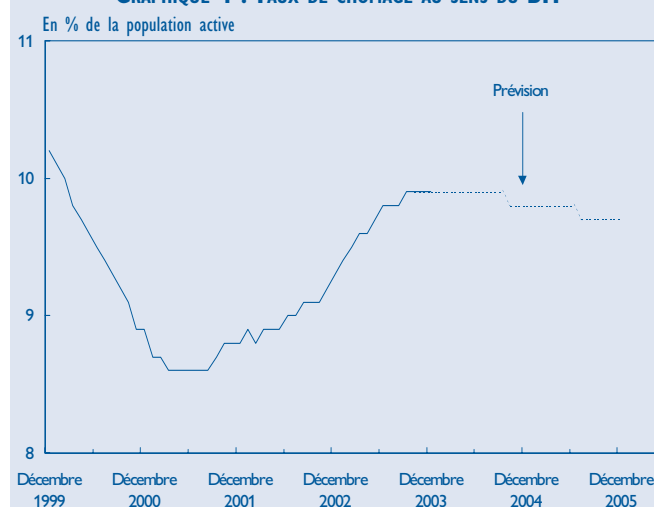
Malgré cette réduction forte des emplois aidés, l'emploi dans le secteur non marchand est finalement resté à peu près stable (+ 14 000, tableau 6), en raison de fortes créations d'emplois dans les collectivités locales et les hôpitaux. Conséquence de l'absence d'une politique de l'emploi réactive, l'emploi total est resté quasi-stable (+ 1 000) et le taux de chômage est monté jusqu'à 9,9 % en décembre³ (graphique 4).

TABEAU 6 : EMPLOI PAR BRANCHE

Glissements annuels en milliers	2001	2002	2003
Emploi total, dont :	285	123	1
– dans le marchand	235	54	– 13
– dans le non marchand	49	69	14

Sources : Comptes nationaux, calculs OFCE (modèle e-mod.fr).

GRAPHIQUE 4 : TAUX DE CHÔMAGE AU SENS DU BIT



Sources : INSEE, prévisions OFCE.

... qui serait stoppée en 2004 par de nombreux retraits d'activité

Si la faiblesse de la croissance a détruit des emplois en 2003, son rebond ne suffirait pas à faire baisser le chômage en 2004 (effet conjoncturel dans le tableau 3). Les entreprises profiteraient du regain de l'activité (croissance de 2 % en moyenne annuelle) pour rétablir leur taux de marge, et les créations d'emplois

3. Ce chiffre incorpore la révision publiée en avril 2004. Comme cela est expliqué plus loin par la suite, l'estimation mensuelle par l'INSEE du chômage au sens du BIT a présenté des fragilités en 2003, qui devraient s'amplifier en 2004.

seraient donc modérées par des gains de productivité (1,8 % en moyenne annuelle). Le gouvernement limiterait les effectifs de la fonction publique. Au total, hors politique de l'emploi, on assisterait à une reprise limitée de l'emploi (+ 71 000, tableau 7), insuffisante pour compenser la hausse tendancielle de la population active (+ 108 000) et faire baisser le chômage. La conjoncture ne commencerait à engendrer une baisse du chômage qu'en 2005 (– 19 000 personnes).

Du côté des aides à l'emploi, la création de contrats aidés dans le secteur marchand ne suffirait pas, en 2004, à compenser les réductions d'effectifs aidés dans le secteur non marchand : les effectifs en CES et en CEC continueront à être réduits — passant de 265 000 en 2003 à 195 000 en 2004 — et les emplois jeunes ne seront toujours pas renouvelés. Dans le même temps, le nombre de contrats jeunes dans le secteur marchand progressera de 60 000 (passant de 55 000 en 2003 à 115 000 en 2004). La hausse des exonérations générales de charges sociales servant principalement à compenser l'effet de la hausse du SMIC, l'impact global de la politique de l'emploi sur le chômage sera négatif en 2004 (+ 23 000 chômeurs, tableau 7).

TABEAU 7 : CHÔMAGE, POLITIQUE DE L'EMPLOI ET RETRAITS D'ACTIVITÉ

Glissements annuels en milliers	2001	2002	2003	2004
Chômage au sens du BIT	8	153	183	– 19
Effet conjoncturel, dont :	– 35	30	57	23
- effet emploi non aidé	– 229	– 105	– 46	– 71
- population active tendancielle	191	148	126	108
- flexion du chômage	3	– 13	– 23	– 14
Effet aides à l'emploi, dont :	– 32	– 18	45	23
- exonérations générales et RTT	– 53	– 40	0	0
- dispositifs spécifiques marchands	6	16	– 11	– 22
- dispositifs spécifiques non marchands	15	6	56	45
Effet retrait d'activité, dont :	45	55	15	– 65
- retraites anticipées	0	0	0	– 100
- autres (pré-retraites, formation ...)	45	55	15	35
Résidu	30	86	66	0

Note : Emploi y compris contingent. Les valeurs prévues (en 2004) sont écrites en italiques. Jusqu'en 2003, la population active tendancielle et l'effet de flexion proviennent de Lhermitte (Note de conjoncture, INSEE, décembre 2003). L'emploi total n'étant pas mesuré au sens du BIT, il est logique de ne pas pouvoir expliquer complètement l'évolution du chômage à partir des comportements d'emploi et d'activité (pour des détails sur les écarts entre population active au sens du BIT et au sens du recensement, voir Chauvin et Plane, *Revue de l'OFCE* n°79, 2001). Les évaluations des effets des aides générales et des coefficients chômage des contrats aidés spécifiques proviennent de la DARES.

Sources : INSEE, calculs OFCE.

La faiblesse de la reprise économique prévue (2 %) et l'orientation des aides à l'emploi feraient monter le taux de chômage jusqu'à 10,2 % fin 2004. Mais, à la suite de la réforme des retraites, environ 100 000 travailleurs précoces devraient prendre leur retraite anticipée en 2004 (encadré 2). En conséquence, selon notre scénario central, le taux de chômage au sens du BIT devrait baisser de 9,9 % en décembre 2003 à 9,8 % de la population active en décembre 2004. Si la reprise s'avérait plus franche, par exemple avec un PIB continuant à progresser à un rythme identique à celui du début 2004 (0,8 %), le taux de chômage pourrait descendre jusqu'à 9,7 % de la population active (tableau 8).

2. Impact de la réforme des retraites sur la population active

Quel est l'impact de la réforme des retraites votée en 2003 sur la population active ? Si l'allongement progressif de l'activité devrait avoir un impact limité sur la population active en 2004, le départ anticipé des travailleurs précoces devrait avoir un effet important. Un nouveau dispositif permet en effet, sous certaines conditions, aux assurés ayant commencé à travailler avant 16 ans de partir en retraite avant l'âge légal. La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) estime à environ 180 000 le nombre d'assurés du régime général susceptibles de demander un départ en retraite anticipée en 2004. En y ajoutant les travailleurs indépendants et les salariés agricoles qui sont en dehors du régime général, la population concernée serait d'environ 200 000 personnes.

L'impact de ce dispositif sur l'emploi dépend de deux paramètres : premièrement, de la proportion des personnes concernées qui sont effectivement actives (et pas en pré-retraite ou en dispense de recherche d'activité) ; deuxièmement, du pourcentage des personnes concernées qui lèveront effectivement ce droit. Étant donné qu'environ 20 % des personnes concernées sont inactives, l'impact maximal sur la population active serait de 160 000 personnes. Par analogie avec l'ancien système de pré-retraite le plus similaire, l'ARPE (Allocation de remplacement pour l'emploi), le taux de recours serait d'environ 65 %. En conclusion, environ 100 000 actifs bénéficieraient du dispositif.

Un dernier élément pourrait entraîner une baisse plus forte du chômage en 2004 : la réorientation de la Prime pour l'emploi vers le temps partiel. Cette mesure pourrait inciter des chômeurs à exercer des activités réduites et les faire alors sortir du chômage au sens du BIT. Outre le fait que ce phénomène est difficilement quantifiable, l'éventuelle baisse du chômage ne serait pas due au développement d'emplois stables à temps plein.

TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DU CHÔMAGE EN 2004

Glissements annuels, en milliers	OFCE	V1	V2	V3
Variation du taux de chômage, dont :	-19	81	-19	-135
- retraites anticipées	-100	0	0	-100
- taux de croissance du PIB* (en %)	2,0	2,0	2,5	2,7
- taux de chômage fin 2004 (en %)	9,8	10,2	9,8	9,7

* Le taux de croissance du PIB est indiqué en moyenne annuelle.
Note : Quatre scénarios sont dans ce tableau : le scénario central de l'OFCE et trois variantes (V1, V2 et V3). Ces scénarios se distinguent par la mise en place ou non des retraites anticipées et par l'intensité de la reprise économique. Les variantes reposent sur la loi d'Okun suivante : $U-U^* = -0,4 (G-G^*)$, avec d'une part (U,G) les taux de chômage et de croissance ; d'autre part (U^*,G^*) leur valeur d'équilibre.
Source : Calculs OFCE.

Par ailleurs, s'il est vrai que la mauvaise conjoncture que connaît l'économie française depuis le milieu de l'année 2001 a pesé sur les premiers résultats de la politique de l'emploi des gouvernements Raffarin, d'autres éléments — comme la réforme du PARE — ont également biaisé l'analyse. La récente révision de 0,2 % du taux de chômage pour l'ensemble de l'année 2003 en est l'illustration. La réduction des durées d'indemnisation qui a amené un certain nombre de demandeurs d'emploi à ne pas se réinscrire à l'ANPE a réduit artificiellement le chômage au cours du dernier trimestre 2003 et continue à perturber les statistiques en ce début d'année 2004.

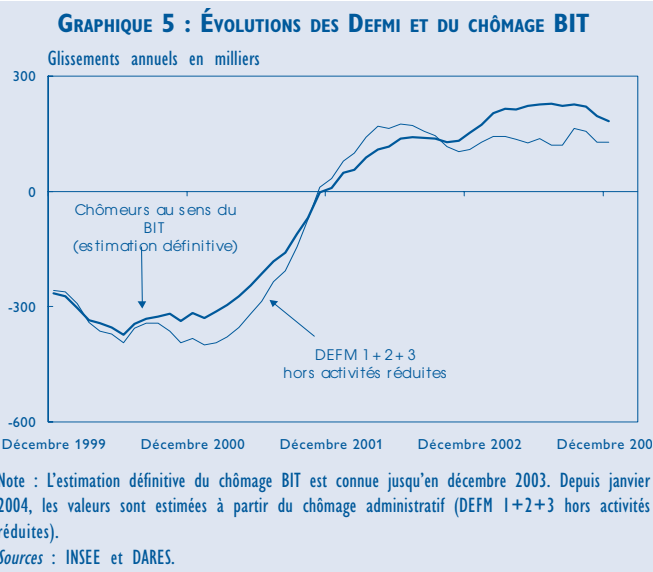
4. Le chômage BIT est calé sur ces catégories pour les chômeurs de 25 ans et plus. Pour ceux de moins de 25 ans, il incorpore aussi l'intérim dans une équation économétrique (Gonzales-Demichel et Seguin, INSEE, 2001).

Comment doit-on lire les statistiques du chômage ?

Pour bien comprendre en quoi ces questions d'inscription à l'ANPE et de développement d'activités réduites influencent la mesure du chômage, il convient de revenir sur le concept de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT) et sur la méthode utilisée par l'INSEE pour le mesurer.

Le concept pertinent et utilisable en comparaison internationale a été défini par le Bureau international du travail (BIT). Un chômeur au sens du BIT a travaillé moins d'une heure dans la semaine de référence, cherche un emploi à temps plein, a fait des démarches dans ce sens et est disponible immédiatement. Le chômage au sens du BIT est publié une fois par an à partir des résultats de l'enquête emploi menée par l'INSEE.

Entre temps, l'INSEE publie chaque mois une estimation du chômage BIT. Celle-ci reprend principalement l'évolution de certaines catégories du chômage administratif, *id est* du nombre de Demandeurs d'Emploi en Fin de Mois de catégories 1 à 3 hors activités réduites enregistrés auprès de l'ANPE⁴. Ce type de chômage administratif ayant progressé de 128 000 personnes en 2003, le chômage BIT estimé avait connu à peu de choses près la même évolution.



Cette méthodologie respecte l'idée du BIT, selon laquelle un actif occupé par une activité réduite est bien dans l'emploi. Mais cette estimation est entachée d'incertitude, dans la mesure où des chômeurs peuvent sortir de l'ANPE et continuer à rechercher un emploi. Ainsi, on note des écarts significatifs entre les évolutions du chômage BIT et du chômage administratif (graphique 5 et tableau 9). Au cours des deux dernières années, les chiffres définitifs calculés à partir de l'enquête emploi ont donné lieu à une révision de 0,2 point (graphique 6), soit environ 60 000 personnes, faisant passer le taux de chômage au sens du BIT de 9,7 % à 9,9 % de la population active en décembre 2003 et en gommant la baisse initialement annoncée. Ces fortes révisions, qui ont lieu chaque année, relativisent le sens qui peut être accordé aux évolutions mensuelles du chômage BIT publié par l'INSEE, et doivent être gardées à l'esprit lors de leur analyse.

L'estimation provisoire du chômage BIT en 2003 étant liée à celle du chômage administratif, la révision peut s'expliquer par

les demandeurs d'emploi sortis des listes de l'ANPE ⁵ (Demandes d'emploi sorties, DES). Lorsqu'on considère la répartition des motifs de sortie (tableau 10), on observe entre 2002 et 2003 une hausse d'environ 42 000 personnes des non-renouvellements inexpliqués de la demande d'emploi (6,5 % des DES en 2002).

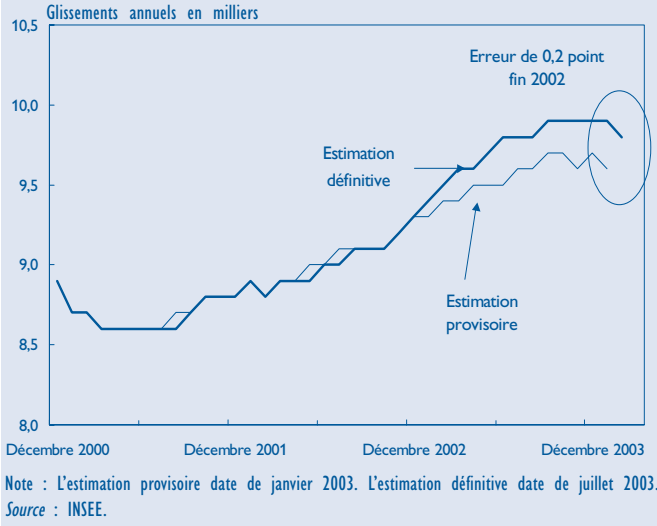
TABLEAU 9 : CHÔMAGE BIT ET CHÔMAGE ADMINISTRATIF

Glissements annuels en milliers	2001	2002	2003
Chômage au sens du BIT	8	153	183
DEFM de classes 1, 2 et 3 (hors activités réduites)	33	109	128
Ecart	- 25	44	56

Sources : INSEE et DARES.

Cette hausse pourrait être liée à l'application de la nouvelle convention d'assurance-chômage depuis le 1^{er} janvier 2003. Les nouveaux chômeurs ont vu leur durée d'indemnisation réduite, pour certains d'entre eux, de quinze à sept mois. Au second semestre, ayant perdu leur indemnité, ils auraient renoncé à se réinscrire. Si ces personnes n'ont pas renouvelé leur inscription, rien ne les empêche cependant de continuer à chercher activement un emploi, expliquant alors la révision de 2003.

GRAPHIQUE 6 : RÉVISIONS DU TAUX DE CHÔMAGE BIT



Au cours des premiers mois de 2004, suite à la mise en application complète de la nouvelle convention d'assurance-chômage, la sous-estimation du chômage BIT en raison d'absences au contrôle devrait devenir encore plus importante. Dès janvier 2004, 265 000 chômeurs sont arrivés en fin de droit et les sorties pour absence au contrôle ont augmenté de 28 700 personnes par rapport à décembre (en données cvs). Avant que les partenaires sociaux et le gouvernement annulent la réduction des durées d'indemnisation en mai dernier, ce phénomène a de

5. La répartition des motifs de sortie est mal évaluée à partir des déclarations mensuelles des demandeurs d'emploi (environ 40 % des DES ne précisent pas leur motif de sortie et sont classées par défaut comme « absents au contrôle »). La décomposition des sorties par motif est ici estimée à partir de l'enquête trimestrielle sur les sorties du chômage.

nouveau conduit à une sous-estimation du taux de chômage de l'ordre de 0,2 % de la population active en ce début d'année. Pour analyser la situation du marché du travail au cours de cette période, il conviendrait alors surtout de considérer celles de l'emploi et de la population active.

TABLEAU 10 : SORTIES DE L'ANPE DE CATÉGORIE I

Demande d'emploi sorties (DES) en milliers	2002		2003		2002/2003	
	DES	%	DES	%	DES	%
Part en % du total des sorties						
Reprise d'emploi	2 085	51	2 080	49	- 5	- 0,1
Sortie en inactivité	903	22	983	23	+ 80	+ 2,0
Radiation administrative	51	1	38	1	- 14	- 0,3
Non renouvellement de la demande d'emploi	265	6	308	7	+ 42	+ 1,0
Autres motifs de sortie	189	5	182	4	- 7	- 0,2
Défaut d'actualisation suivi d'une réinscription	593	15	615	15	+ 23	+ 0,6
Total	4 087	100	4 205	100	+ 119	+ 2,9

Sources : Enquête trimestrielle ANPE-DARES-Unédic, calculs OFCE. L'enquête s'arrêtant en septembre 2003, les parts sont ensuite identifiées à celles du dernier trimestre 2002 (saisonnalité).
Légende : Les nombres de sorties sont estimés pour les années 2002 et 2003. Les variations sont présentées dans la 3^e colonne en milliers et en contributions.

Au début de l'année, la baisse du chômage a été définie comme la priorité du gouvernement. Pour autant, les mesures de politique de l'emploi annoncées depuis 2001 visent principalement à promouvoir l'emploi stable à long terme et, à court terme, continuent à dégrader la situation sur le marché du travail. On peut invoquer le prix à payer pour que des réformes structurelles donnent leur plein effet sur celui-ci, mais le moment, au regard de critères conjoncturels, aura été particulièrement inadéquat. Si la mauvaise conjoncture rend les résultats difficiles à percevoir, elle replace au centre des préoccupations des Français les questions d'emploi et de chômage, et elle accentue la pression sur les systèmes de protection sociale, singulièrement sur l'assurance chômage ■

À PARAÎTRE

REVUE DE L'OFCE

TRAVAIL DES FEMMES ET INÉGALITÉS

Sous la direction de François Milewski et Hélène Périvier

En vente aux Presses de Sciences-Po le 8 juin 2004

En librairie le 17 juin 2004

Le constat des inégalités entre les femmes et les hommes en Europe, l'emploi, la précarité, le chômage, réversibilité ou irréversibilité des tendances à l'insertion croissante sur le marché du travail, les écarts de salaires, les charges familiales, les retraites, l'acquisition des droits sociaux, les politiques publiques, les moyens pour promouvoir l'égalité, des débats, etc...

Revue de l'OFCE
Observatoire et diagnostics économiques

juin 2004

TRAVAIL DES FEMMES
ET INÉGALITÉS

Sous la direction de François Milewski et Hélène Périvier

Observatoire des Inégalités Économiques
Presses de Sciences-Po

90